

Alles in allem gäbe es über einen niedrigen Mindestlohn für das Segment geringfügiger und vorübergehender Beschäftigung hinaus keine hinreichenden Gründe, die gegebene bewährte Arbeitsmarktordnung durch ein System gesetzlicher Mindestlöhne zu ergänzen oder gar zu ersetzen.

Literatur

- Card, D. und A.B. Krueger (1994), »Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania«, *American Economic Review* 84(4), 772–793.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.
- Gartner, H. und S. Klinger (2007), »Aufschwung am Arbeitsmarkt – Trendwende oder Strohfeuer?«, *Wirtschaftsdienst* (9), 613–619.
- Gregg, P. (2000), »The Use of Wage Floors as Policy Tools«, *OECD Economic Studies* 31(2), 133–146.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (2007), »Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich«, *ifo Schnelldienst* 60(4), Sonderausgabe.
- Kleinhenz, G. (1992), »Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12, 14–24.
- Kleinhenz, G. (2002), »Arbeitsmarktordnung«, in: R.H. Hasse, H. Schneider und K. Weigelt (Hrsg.), *Lexikon Soziale Marktwirtschaft*, Schöningh UTB, Paderborn, 97–100.
- Kleinhenz, G. (2005), »Marktwirtschaft und Sozialstaat: Zukunftsmodell Deutschland«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43, 33–40.
- König, M. und J. Möller (2007), »Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft«, IAB Discussion Paper, 30.
- Ragnitz, J. und M. Thum, (2007), »Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors«, *ifo Schnelldienst* 60(10), 33–35.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, George Allen & Unwin, New York.



Werner Güth*



Hartmut Kliemt**

(Mindest)Standards als Koordinationshilfe – Zur Debatte um Mindestlöhne

Thomas Hobbes, der Begründer des ökonomischen Weltbildes stellt in seinem Hauptwerk dem Leviathan fest: »Die *Geltung* oder der *Wert* eines Menschen ist wie der aller anderen Dinge sein Preis Und wie bei anderen Dingen, so bestimmt auch bei den Menschen nicht der Verkäufer den Preis, sondern der Käufer. Denn mag jemand, wie es die meisten Leute tun, sich selbst den höchsten Wert beimessen, so ist doch sein wahrer Wert nicht höher, als er von den anderen geschätzt wird« (Leviathan, § 10).

Es fällt den meisten Menschen schwer, in der von Hobbes beschriebenen Weise die Gesetze freier Marktpreisbildung auch auf die Arbeitskraft auszudehnen. Es ist daher nicht überraschend, dass viele Bürger entwickelter Länder gegen die Tendenz zum Ausgleich der Faktorpreise, die wir als Globalisierung erleben, vorgehen wollen. Ein neo-protektionistisches Denken könnte weite Wählerkreise ansprechen und der Errichtung neuer Handelsbarrieren politisch Vorschub leisten. Angesichts des offenkundig positiven Beitrags des freien Handels etwa zur Beseitigung absoluter Armut in China und Indien wäre das moralisch allerdings höchst problematisch.

Ökonomen haben die klassischen ökonomischen und moralischen Argumente für den Freihandel und freie Faktormärkte grundsätzlich zu akzeptieren. Als politische Ökonomen müssen sie dennoch die Frage stellen, ob es nicht doch übergeordnete Gründe für eine Beschränkung freier Preisbildung auf Arbeitsmärkten geben könnte. Das gilt zumal dann, wenn man als politischer Ökonom das Gesamtbild ökonomischer und politischer Bedingungen im Auge be-

* Prof. Dr. Werner Güth leitet die Abteilung Strategische Interaktion am Max-Planck-Institut für Ökonomik, Jena.

** Prof. Dr. Hartmut Kliemt ist Professor an der Frankfurt School of Finance and Management, Frankfurt am Main.

hält und nicht irgendeiner reinen und strikten Lehre allein um der Reinheit willen das Wort redet. Was könnten also Argumente für eine Beschränkung der freien Preisbildung für die »Ware Arbeitskraft« sein?

Das Koordinationsproblem konkurrierender Arbeitgeber

Es ist häufig beklagt worden, dass in den entwickelten Ländern die Arbeitsentgelte nach unten unbeweglich seien. Das trifft in gewissen Hinsichten immer noch zu. Doch es gibt gegenläufige Effekte. Heutzutage sind ausreichend qualifizierte Arbeitswillige zunehmend bereit, zu jeweils verschlechterten Bedingungen Arbeitsangebote anzunehmen. Das hat nicht nur mit der verschärften internationalen Konkurrenz, sondern auch mit veränderten lokalen Nebenbedingungen des Arbeitsangebots zu tun. Zum Beispiel kann es in Familien oder Lebenspartnerschaften ein weiteres (Arbeits- oder Sozial-)Einkommen geben, so dass es nur um einen Zusatzverdienst bei eingeschränkter lokaler Mobilität geht. Diejenigen, die Arbeitsverhältnisse freiwillig nur als eine vorübergehende Beschäftigung ansehen und daher Konditionen akzeptieren, die sie für eine langfristige Beschäftigung ablehnen würden, konkurrieren mit »dauerhaften Haupternährern« usw.

Sofern hinreichend viele solche Gründe zutreffen, kann die Rede von einer Lohnspirale nach unten an Plausibilität gewinnen. Da jede Preiskonkurrenz eine solche Abwärtsspirale beinhaltet, ist es zunächst uneinsichtig, Arbeitnehmer von dieser Form der Konkurrenz auszunehmen. Interessant ist aber die Frage, ob nicht auch Arbeitgeber ein Interesse an bestimmten Beschränkungen haben könnten, weil es ihnen etwa nur so möglich ist, langfristig Arbeitskräfte an sich zu binden.

Mannigfache Externalitäten, Netzwerkeffekte in einer Region etc. können relevant sein. Aus Raumgründen müssen wir eine detaillierte Diskussion dieser Fragen ausklammern. In heroischer Abkürzung nehmen wir an, dass Arbeitgeber vor einem Koordinationsproblem folgender Art stehen (wobei i und j zwei beliebige, aber bestimmte Arbeitgeber seien und die symmetrische Situation aus Sicht von i betrachtet wird):

	H_j	G_j	D_j
H_i	β	c	w
G_i	α	a	v
D_i	γ	b	u

$$\alpha > \beta > \gamma,$$

$$a > b > c \text{ und}$$

$$u > v > w$$

Im einfachen Fall symmetrischer Arbeitgeber mit den Optionen

- H : vorgegebener Hochlohn
- G : mittlerer Gleichgewichtslohn
- D : niedrigst Lohn

erweist sich unter der angefügten Parameterrestriktion G als beste Antwort auf H . Zugleich ist G , aber nicht beste Antwort auf D . Es gibt zwei strikte Gleichgewichtslöhne, nämlich G bzw. (G_i, G_j) und D bzw. (D_i, D_j) . Im Fall $a > u$ wäre ein gesetzlicher Mindestlohn, der D verbietet, aber G zulässt, im gemeinsamen Interesse der Arbeitgeber. Im Falle von $\beta > a$ gäbe es ein gemeinsames Interesse von (G_i, G_j) zu (H_i, H_j) überzugehen. Dies wäre aber im Gegensatz zu (G_i, G_j) bzw. (D_i, D_j) nicht gleichgewichtig. Der eine würde bei gegebenem Verhalten des anderen diesen gerne mit G -Löhnen unterbieten. Ferner würde dies wegen $2\beta > \alpha + c$ (da $\beta > a > c$) den betroffenen Arbeitgebern unter den hier exemplarisch gemachten Annahmen insgesamt schaden.

Diese willkürlichen Beispiele dienen allein als Illustration einer Denkmöglichkeit. Sie erheben nicht den Anspruch, aufgrund einer Untersuchung realer Parameterkonstellationen zustande gekommen zu sein. Als solche verdeutlichen sie aber, dass (Mindest)Standards wie Mindestlöhne auch aus Sicht von Arbeitgebern durchaus erwägenswert sein könnten. Denn sie könnten eine Koordination auf Arbeitsmärkten erleichtern. Die Antwort auf die Frage nach den Mindestlöhnen ist auch aus Sicht der Arbeitgeber und allgemeiner ökonomischer Rationalität nicht so offenbar, wie es in manchen Diskussionsbeiträgen suggeriert wird.

Flexibilisierungsfallen

Bekennende (Markt)Liberalen sehen in jeder Handlungsbeschränkung der Wettbewerber allein eine Gefahr von Arbeitsplatz- bzw. allgemeiner von Wohlfahrtsverlusten. Aber auf Arbeitsmärkten kann die Intuition, dass mehr Flexibilität stets besser ist als weniger, in die Irre führen. Selbst wenn man der Auffassung ist, dass am Ende auf dem Arbeitsmarkt eine Erhöhung der Flexibilität wünschenswert ist, sieht man sich mit der Tatsache konfrontiert, dass es Gewinner und Verlierer geben wird. Ganz allgemein können die Wirkungen von Deregulierung oder dem Verzicht auf Regulierung durchaus überraschend sein. Man erinnere sich an die Aufhebung der Preisbindung zweiter Hand, die statt der erhofften Preissenkungen vielfach zu höheren Preisen führte. Auch hat die Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten nicht zu der erwarteten Zunahme der Vollbeschäftigten geführt, sondern den Trend zur Substitution von Vollbeschäftigten durch Geringbeschäftigte oder Geringqualifizierte verstärkt. Die unübersichtliche Heterogenität in den Ladenöffnungszeiten, die vielfach aufgrund von Koordinationsversagen immer noch vorherrscht, hat großen Einkaufszentren, in denen ein zentrales Management die Koordinationsaufgabe übernimmt, einen Wettbewerbsvorteil verschafft usw.

Versteckte Kosten der Flexibilisierung der Löhne nach unten könnte es ebenfalls geben. Diese könnten womöglich die Wohlfahrtsgewinne der Flexibilisierung überkompensieren, wenn man solche Faktoren wie die Bedeutung der intrinsischen Motivation für die Arbeitsleistung einbezieht. Die für den Arbeitgeber unbeobachtbare Arbeitsverweigerung im Job kann ein bedeutender Faktor sein. Berninghaus, Bleich und Güth (i. E. in: Franz, W., Ramser, H.J., Stadler, M. (Hrsg.), Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren) haben experimentell demonstriert, dass nicht nur größere Flexibilität nach unten in den Lohngeboten systematisch ausgenutzt werden dürfte, sondern die Arbeitnehmer darauf mit Leistungsreduktionen reagieren, die das Ergebnis insgesamt für die Arbeitgeber verschlechtern.

Ergebnisse von Laborexperimenten sind mit dem Problem externer Validität konfrontiert. Man kann nicht einfach aus dem Labor auf die Realität und die Angemessenheit realer Politiken schließen. Aber die Selbstverständlichkeit, mit der man die externe Validität reiner Markttheorien in der Arbeitswelt annimmt, lässt sich durch Laborexperimente durchaus wirksam hinterfragen. Sie zeigen, dass man nicht a priori unterstellen darf, dass mehr Flexibilität insgesamt bei Einbeziehung aller Effekte und Nebeneffekte höhere Effizienz impliziert.

Wenn das Ausnutzen von Flexibilität Marktteilnehmer stark verärgert und aufwühlt, können sich hieraus fundamentale Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten ergeben. Arbeitgeber, die einen unklugen Gebrauch von der Flexibilität machen, werden einen Teil ihrer besten Kräfte verlieren. Langfristig werden sie dafür einen Preis zahlen. Aber auch sie mögen das Gefühl haben, dass sie die Flexibilität ausnutzen müssen, weil ihre Konkurrenten das tun könnten.

Lohnsatz und Selbstwertgefühl

Wenn flexiblere Löhne nach unten mehr Jobsuchenden eine Chance bieten, so ist das ein wichtiges Argument, mit dem man gesetzliche Mindestlöhne ablehnen kann. Reicht aber der Nachweis, dass es Beschäftigungsangebote zu geringen Lohnsätzen gibt, um darin insgesamt einen Wohlfahrtsgewinn zu erblicken? Wenn man breitere Kollektivgutaspekte einbezieht, scheint das nicht zwingend. Vernünftigerweise sollten die Beschäftigungseffekte der Lohnflexibilisierung durch einen Vergleich von Arbeitsmärkten mit Mindestlöhnen und daraus resultierender Lohndrift und solchen ohne solche Beschränkungen erfolgen. Langfristig können sich positive Beschäftigungseffekte ergeben, in kurzer Sicht hängt das Ergebnis davon ab, inwieweit Lohnsenkungen akzeptabel sind (wobei wie man aus aktuellem Anlass hinzufügen kann, ein möglicher negativer externer Effekt rapide

zunehmender Managergehälter auf die Akzeptanzneigung vermutlich besteht).

Es geht nicht um Arbeitskräfte, die durch irgendwelche Handicaps keine vollwertige und reguläre Arbeit leisten können und für die man Sonderregelungen einführen muss, um sie in Lohn und Beschäftigung zu bringen. Es gibt heute Arbeitnehmer, die durchaus anspruchsvolle Arbeiten zu Lohnsätzen entrichten, wie man sie im eigenen Umfeld keinem Schüler anbieten würde. Natürlich gibt es Arbeitgeber, die das zu vermeiden wünschen. Solche Arbeitgeber sollten selbst für Mindestlöhne argumentieren, um damit bestimmten Praktiken einen Riegel vorzuschieben. Doch auch das hat seinen Preis. Wenn einige Unternehmen um ihr Überleben kämpfen, werden ihre Führungen ebenso wie ihre Arbeitnehmer nach jedem möglicherweise rettenden Strohalm greifen wollen. Der Strohalm einer Flexibilität nach unten wird aber außer Reichweite sein, wenn zuvor allgemeine Bindungen an Mindestlöhne eingegangen wurden.

Ein klassisches Beispiel für zu hohe Mindestlöhne bietet die frühere C-Besoldung etwa für Philosophie- und Wirtschaftswissenschaften. Obwohl es für diese Tätigkeiten ein Überangebot an Bewerbern gab, hat dies nicht – oder nur mit großer Verzögerung mit dem Übergang zur so genannten W-Besoldung – zu Besoldungsabsenkungen geführt. Mit anderen Worten: Diejenigen, die am lautesten Flexibilisierung gefordert haben, konnten dies stets im Bewusstsein tun, dass ihre Entlohnung sich nur verbessern, aber nicht verschlechtern kann. So wie man fragen darf, ob der Papst ein guter Ratgeber bei der Verhütung ist, so kann man an der Glaubwürdigkeit solcher Ratgeber zweifeln. Grundlegende ökonomische Einsichten bleiben davon unberührt, doch die Hemdsärmeligkeit, mit der sie gern vertreten werden, ist vielleicht doch fragwürdig.

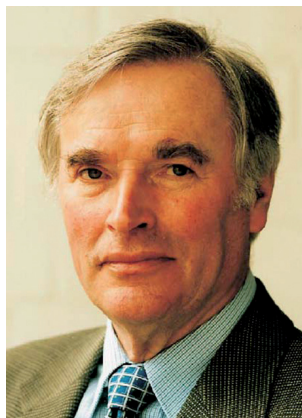
Fazit

Es ist zumindest denkbar, dass (Minde-)Standards ein sinnvolles Instrument der Verhaltenskoordination bilden, das speziell die Gleichgewichtsauswahl erleichtert. Es ist keineswegs klar, dass die damit verfolgten Zwecke auf »Verschwörungen gegen das Gemeinwohl« hinauslaufen müssen. So betrachtet sollte man vermutlich die tarifliche, branchenbezogene Vereinbarung von Mindestlöhnen gesetzlich nicht behindern. Zugleich sollte man ohne Frage auf die Durchsetzung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns verzichten. Die mannigfachen Gefahren des so genannten »Rent-seeking« spezieller Interessengruppen bei der politischen Fixierung von Mindestpreisen sind offensichtlich.

Wenn man es den Tarifpartnern einer Branche überlässt, Mindestlöhne einzuführen und deren Höhe selbst zu bestimm-

men, darf man die Augen vor den Mängeln einer solchen Vorgehensweise ebenfalls nicht verschließen. Die Arbeitslosen werden ebenso wenig wie die Konsumenten in solchen Verhandlungen echte Fürsprecher haben. Da es sich um kollektive Vereinbarungen handelt, werden in jedem Falle Minderheiten entstehen, deren Interessen keine angemessene Berücksichtigung finden. Man könnte zwar daran denken, neue Formen der demokratischen Repräsentanz etwa der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer einzuführen. Aber auch vollkommen allgemeine Mitbestimmungsrechte, die indirekte Teilnahme an kollektiven Verhandlungen etwa durch Repräsentanten sicherten, würden Individualrechte nur unzureichend schützen.

Die Ausweitung der Politik in noch weitere Lebensbereiche etwa durch einen Ausbau demokratischer Kontrolle in den Bereich der Tarifautonomie hinein erschiene in jedem Falle als besorgniserregend. Trotzdem müssen wir der Tatsache Rechnung tragen, dass die politische Stabilität der freiheitlichen bundesrepublikanischen Institutionen nicht »vom Himmel« fällt. Wir müssen etwas dafür tun, damit diesen Institutionen eine hinreichende Akzeptanz der Bürger zuwächst. Um diesen allgemeinen Legitimitätsglauben der Bürger zu stärken, reicht es vermutlich nicht aus, eine »Duldungsprämie« etwa im Zuge einer staatlichen Lohnsubvention zu zahlen. Eine vorübergehende subjektbezogene Förderung von Arbeitnehmern etwa durch direkte staatliche Lohnsubventionen hätte zum Beispiel Anpassungsprobleme der Wiedervereinigung mildern können. Problematisch ist sie aber als Dauermaßnahme. Die Nähe zu Almosen erscheint dann als zu groß. Die steuerliche Entlastung der untersten Einkommensschichten ist ebenfalls nur begrenzt möglich. Sie kann zwar erhöht werden, wenn man die als Sozialabgaben und Krankenversicherungsbeiträge getarnten zweckgebundenen Steuern eliminiert. Aber am Ende wird man womöglich immer noch mit einer Unterbeschäftigung konfrontiert sein, die sich nur zu Lohnsätzen beheben lässt, die man aus anderen, insbesondere politischen Gründen, nicht akzeptieren will oder kann. Es lässt sich dann keineswegs ausschließen, dass es bei Einbeziehung aller externen Effekte immer noch die kostengünstigste Alternative ist, eine Lohnspirale nach unten von tarifvertraglichen Beschränkungen ungeachtet der damit einhergehenden direkten Wohlfahrtsverluste verhindern zu lassen.



Ernst Helmstädter*

Zur Mikroökonomik des Arbeitsangebots

Die Diskussion über zu niedrige Löhne

Gegenwärtig streitet man sich heftig, ob den Niedriglöhnern durch einen gesetzlich garantierten Mindestlohn oder besser durch einen Kombilohn zu helfen ist. Die den beiden alternativen Strategien zugrunde liegenden Absichten unterscheiden sich fundamental. Den Befürwortern des gesetzlichen Mindestlohns geht es um die Unterbindung einer von ihnen als verwerflich gehaltenen Praxis, die »sittenwidrig« niedrige »Hungerlöhne« durch »Lohnunterbietungswettbewerb« zur Folge hat. Dementsprechend wird darüber politisch unter Bekundung eines hohen Entwürstungsgrades diskutiert. Die Debatte selbst bleibt kontrovers. Die Koalitionsparteien sind sich nicht einig über das Vorgehen. Bei den Gewerkschaften lehnt der Facharbeiterflügel den gesetzlichen Mindestlohn aus tarifpolitischen Gründen ab, der Dienstleistungsflügel tritt dafür ein, zunächst nur in Teilbereichen. Da im Nahrungs- und Gaststättenbereich überwiegend Frauen beschäftigt sind, scheint die Trennungslinie zugleich zwischen »männerdominierten« und frauenorientierten Gewerkschaften zu verlaufen.

Dem Gedanken des Kombilohnes liegt eine ganz andere Absicht zugrunde. Mittels eines Zuschusses soll Arbeitslosen der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt durch eine temporäre Anhebung ihres wenig reizvollen Niedriglohnes, den ein Arbeitgeber unter den gegebenen Marktbedingungen zu zahlen bereit ist, schmackhafter gemacht werden. Während beim Mindestlohn dem Arbeitgeber der höhere Lohn zur Gänze gesetzlich vorgeschrieben wird, besteht der Kombilohn aus dem als zu niedrig geltenden Arbeitgeberlohn und einem öffentlichen Zuschuss.

* Prof. (em.) Dr. Ernst Helmstädter, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Forschungsprofessor am Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.